

En Logroño, a 12 de junio de 1997, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, por unanimidad, emite el siguiente

DICTAMEN

13/1997

Correspondiente a la consulta formulada sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento, en base a los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes de al asunto

Primero

Por la Consejería de Desarrollo Autónomo, Administraciones Públicas y Medio Ambiente se ha elaborado una propuesta de Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento, en ejecución o desarrollo de la Ley 7/1994, de 19 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas de La Rioja, modificada por la Ley 4/1996, de 20 de diciembre.

Segundo

En el expediente instruido al efecto, constan los informes emitidos por la Dirección General de Tributos, por el Secretario General Técnico de Desarrollo Autónomo, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, de la Dirección General de Administración Local, de la Intervención General y de la Asesoría Jurídica.

No está formalmente integrado en el expediente, pero se ha remitido con la documentación, un documentado dictamen emitido por el Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de La Rioja, D. G.O.M., a petición de la

Antecedentes de la consulta

Primero

Con fecha 16 de mayo de 1997 tuvo entrada en el Consejo Consultivo de La Rioja un escrito del Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente por el que se solicita que el Consejo Consultivo emita el preceptivo dictamen en relación con la refererida propuesta de Decreto.

Cumplimentando lo dispuesto reglamentariamente, se acompaña con la petición el *«expediente administrativo original, completo, foliado y numerado, con índice inicial de los documentos que contiene, así como fotocopia compulsada»*.

Segundo

Por escrito de 19 de mayo de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la petición expresada y a declarar, provisionalmente, que la consulta reúne las condiciones reglamentariamente exigidas, así como la competencia del Consejo para dictaminar.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la sesión 8/1997, siendo debatido en las dos reuniones habidas el día 3 de junio de 1997, a cuya finalización el asunto quedó sobre la mesa para ulterior debate y completación de documentación.

Cuarto

Por escrito de 5 de junio de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, en nombre del mismo y al amparo del art. 34.b) de nuestro Reglamento, solicitó a la Consejería precitada el envío de cuanta documentación complementaria, no incluida formalmente en el expediente, se hubiera tenido en cuenta para la elaboración de la propuesta de Reglamento.

Quinto

Por escrito registrado de salida el 6 de junio de 1997 y en contestación a la

petición a que acaba de hacerse referencia, el Excmo. Sr. Consejero antes citado remite al Consejo Consultivo de La Rioja: el *Plan Director de Saneamiento y Depuración de Aguas de La Rioja*, el Proyecto de Reglamento que fue sometido a dictamen del Prof. O.M., un borrador de la propuesta de Estatutos que han de regir el *Consortio de Aguas y Residuos de La Rioja* y un prontuario de saneamiento y depuración.

Sexto

El asunto quedó nuevamente incluido en el orden del día para su debate en la sesión 9/1997, siendo tratado en la reunión que tuvo lugar en la fecha señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Carácter del dictamen

Estamos ante un supuesto en el que el dictamen del Consejo Consultivo tiene carácter preceptivo, de acuerdo con el art. 8.4.C) de nuestro Reglamento orgánico, tal y como señalábamos en nuestro Dictamen 5/97, F.J. 4. C), dado que el proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración se dicta en ejecución o desarrollo de la Ley 7/1994, de 19 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas de La Rioja, modificada por la Ley 4/1996, de 20 de diciembre.

Segundo

Cumplimiento de los trámites establecidos en la Ley 3/1995 para la elaboración de proyectos de disposiciones generales.

Desde el punto de vista formal o procedimental, este Consejo Consultivo tiene que hacer una llamada de atención acerca de la obligación que tienen los órganos con potestad reglamentaria de cumplir, en la forma y en el fondo, los trámites necesarios

para la elaboración de proyectos de disposiciones de carácter general regulados en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre.

Estos preceptos sustituyen y desplazan, como normativa propia, a la legislación estatal existente en la materia, contenida en los arts. 129 a 132 de la Ley del Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA), reguladores del procedimiento especial de elaboración de disposiciones de carácter general, con la salvedad que luego haremos en el Fundamento de Derecho Tercero.

El escrupuloso cumplimiento de este procedimiento tiene una extraordinaria importancia para la *«legalidad, acierto y oportunidad»* de la actuación de la Administración, como, acertadamente, señalaba el art. 129.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, sin olvidar que algunos de sus requisitos, como luego veremos, tienen, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, la consideración de *elementos esenciales y garantías mínimas* del procedimiento especial de elaboración de disposiciones de carácter general, que pueden afectar a su validez.

Ciertamente, la regulación hecha por Ley 3/1995, de 8 de marzo, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general no puede calificarse sino de lacónica, pero, aun con esa parquedad, el expediente remitido no responde suficientemente, ni en la forma ni en el contenido, a las exigencias establecidas, en particular, en el art. 67. En efecto:

A) Según el art. 67.1, la elaboración de proyectos de disposiciones de carácter general, *«se iniciará por el Centro Directivo correspondiente o por el órgano al que, en su caso se encomiende»*. El expediente debe, por tanto, *iniciarse* por resolución del centro directivo competente, acompañada de un borrador del proyecto de reglamento.

Pues bien, no hay en el expediente constancia de qué centro directivo inicia el procedimiento, ni se ha incluido el primer borrador de proyecto de Reglamento que permita seguir cuál ha sido la evolución en este *iter* procedimental y la justificación de los cambios introducidos con ocasión de las consultas facultativas o preceptivas realizadas.

Como en el expediente no se recoge el primer borrador de proyecto de reglamento, que sirve de base a los distintos trámites consultivos, es imposible conocer de qué manera el centro directivo elaborador de la norma ha tenido en cuenta las observaciones hechas por los órganos consultados, razón por la que sería conveniente que, de futuro, en el expediente se incluyera aquel primer borrador y que el proyecto definitivo resulte acompañado, como señalamos a continuación, de la memoria

explicativa y el estudio económico.

B) Las propuestas de proyecto de reglamento, dice el art. 67.2, *«irán acompañadas de una **memoria** que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma»*; Memoria explicativa que, obviamente, se elabora al final del trámite de consultas.

Falta en el expediente esta Memoria explicativa, sin que supla esa ausencia el *«informe»* emitido por la Secretaría General Técnica de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente. Pese a su brevedad, este informe constata un extremo sobre el que luego tendremos ocasión de extendernos: la *«escasa regulación que la Ley establece del canon»*.

C) Sí que existe constancia en el expediente de las *consultas facultativas efectuadas*, concretadas en los escuetos *informes* de la Dirección General de Tributos, de la Dirección General de Administración Local y de la Intervención General.

Aunque no está integrado formalmente en el expediente, ha sido remitido con la documentación un dictamen del antes referido Catedrático, emitido a petición de la Dirección General de Administración Local, en relación con distintas cuestiones que plantea la gestión del canon por los municipios.

D) No se acompaña tampoco el legalmente exigido *“estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios si los hubiese”*, y esto es particularmente llamativo, puesto que la aplicación y la gestión del canon, además de la colaboración de las entidades suministradoras de agua, requiere la constitución del llamado en el proyecto de Reglamento *«Ente gestor de Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de La Rioja»*.

Para ello, sería absolutamente imprescindible regular, de manera acabada y definitiva, su estructura y organización, optando por alguna de las fórmulas legalmente establecidas (empresa pública o consorcio, opción ésta última por la que parece decantarse el borrador de Estatutos que nos ha sido remitido complementariamente y sobre el que no versa este dictamen).

Tampoco debe olvidarse que la adecuada aplicación del canon de saneamiento como recurso de la Hacienda autonómica, desde el punto de vista de las garantías jurídicas, hace aconsejable la constitución del Tribunal Económico Administrativo de

La Rioja, creado por la Ley 3/1995, de 8 de marzo, como señala alguno de los informes emitidos por los centros directivos consultados.

E) Se acompaña, finalmente, el informe de la Asesoría Jurídica que no puede ser más breve.

Tercero

Necesidad del trámite de audiencia corporativa.

El art. 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, contempla la posibilidad de someter el proyecto de reglamento al trámite de **información pública** cuando así lo disponga una ley o así lo acuerde el Consejo de Gobierno o el Consejero correspondiente.

En el presente caso, ninguna ley ha establecido específicamente la exigibilidad de este trámite y no consta en el expediente que lo haya acordado alguno de los órganos referidos.

Ahora bien, entiende este Consejo Consultivo que no debe confundirse este trámite de información pública, de carácter facultativo para la Administración, salvo cuando una ley establezca lo contrario (carácter discrecional que ya estaba recogido en el art. 130.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958), con el trámite, distinto, de la **audiencia corporativa**, esto es, la audiencia de las entidades que por Ley ostentan la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo.

El trámite de audiencia corporativa queda instrumentado mediante los pertinentes informes escritos que se incorporan al expediente y se encuentra regulado tradicionalmente en el art. 130. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA). Este trámite, junto a los demás previstos en el citado art. 130 LPA, responde a la función del procedimiento como garantía y como instrumento para asegurar la *«legalidad, acierto y oportunidad»* de las disposiciones, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 129.1 LPA.

Sin embargo, este trámite de audiencia corporativa no está regulado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, y ello exige que examinemos su preceptividad.

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con el art. 8.1.27 del Estatuto de Autonomía, La Rioja tiene competencias sobre *«procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia»*, el olvido del legislador riojano sólo puede

calificarse de laguna legal, a colmar por el aplicador jurídico acudiendo al Derecho estatal, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, y la reciente 61/1997, de 20 de marzo), en la medida en que podamos reconocer el carácter básico de dicho trámite, en cuanto garantía mínima de los ciudadanos en relación con el procedimiento de elaboración de reglamentos.

Pues bien, la falta de previsión del trámite de audiencia corporativa en la Ley 3/1995 no puede ser considerado como legítima decisión del legislador riojano por la que expresamente rechace su incorporación al procedimiento de elaboración de reglamentos, sino como una *laguna legal*, si tenemos en cuenta que el art. 130.4 LPA contiene un principio participativo, elevado hoy al rango constitucional en el art. 105 de la Constitución cuando señala que **«la Ley regulará: a) la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones representativas reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten»** y reiterado por el legislador básico estatal en el art. 86.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), con igual remisión a la ley, cuando, al regular el trámite de información pública en los procedimientos administrativos, señala que **«conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley en el procedimiento de elaboración de disposiciones y actos administrativos»**.

La ley, estatal o regional, debe, pues, regular dicho trámite participativo y lo puede hacer modulando el ejercicio de ese principio constitucional, incluso previendo, cuando existan causas suficientes, su excepción, dejando la valoración de estas circunstancias a la Administración.

Pero lo que no puede hacer dicha ley es ignorarlo, puesto que la competencia autonómica para establecer en materia de procedimiento las especialidades derivadas de su organización propia en ningún caso justifica que se ignoren las garantías mínimas del procedimiento común.

En caso contrario, el rechazo, o el olvido, de un trámite básico nos sitúa ante una laguna legal que debe ser colmada acudiendo al Derecho estatal, en concreto al art. 130.4 LPA.

En dicho precepto se regula, efectivamente, la audiencia corporativa, pero la cuestión a resolver, al margen ahora de la necesaria acomodación de aquellas referencias incompatibles con la vigente organización de los poderes públicos, es la relativa al carácter facultativo o preceptivo que debe tener dicho trámite.

En este sentido, debemos señalar que la interpretación tradicional de la jurisprudencia ha sido la de considerarlo como *facultativo*, apoyándose en la literalidad de las expresiones utilizadas por el precepto legal (cuando «*fuere posible*», «*la índole de la disposición lo aconseje*» y siempre que «*no se opusieren a ello razones de interés público*»).

Sin embargo la más actual y moderna jurisprudencia, precisamente haciendo una lectura del art. 130.4 LPA a la luz de los arts. 105.a y 51.2 CE, ha considerado dicho trámite como *preceptivo*, en cuanto una plasmación más del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

Sin perjuicio de sentencias aisladas anteriores, esta nueva doctrina se recoge claramente en la decisiva Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 29 de diciembre de 1986 (Arz. 1675, de 1987), seguida de la de 4 de julio de 1987 (Arz. 5504) y, sobre todo, en la Sentencia de la Sala de Revisión del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1988 (Arz. 5060).

Esas dos líneas jurisprudenciales contrapuestas quedan recogidas exhaustivamente en la STS de 16 de enero de 1996 (Arz.263), que se decanta por el carácter preceptivo de la audiencia corporativa, señalando que «*esa postura debe ser mantenida después de la Constitución, por la sencilla razón de que las entidades que por ley ostentan la representación y defensa de los intereses de carácter general o corporativo afectadas por la disposición en elaboración, pueden aportar datos objetivos e informes razonados que contribuyan a que la Administración dicte una resolución justa en la que aparezca garantizada la legalidad, acierto y la oportunidad de la disposición (art. 129.1 LPA)*».

En conclusión, hoy la jurisprudencia mayoritaria considera *preceptivo* el trámite de *audiencia corporativa* en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales (véanse las SSTS de 23 de septiembre de 1996, Arz. 6539, y de 8 de octubre de 1996, Arz. 6993), si bien existen también sentencias que atenúan el riguroso automatismo de esa doctrina dominante al reconocer a la Administración la facultad de apreciar las circunstancias positivas (que sea posible y que la índole de la disposición lo aconseje) o negativas (que no existan razones de orden público debidamente consignadas en el anteproyecto de la disposición general, que se opongan a ello), como la STS de 15 de octubre de 1992 (Arz. 8473).

En el expediente de proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración resulta llamativo que no se haya dado trámite de audiencia a los *Ayuntamientos* o, al menos, a la *Federación Riojana de Municipios*, al ser, fundamentalmente, municipales las entidades colaboradoras que tienen la obligación legal de aplicar el canon de saneamiento con ocasión del cobro del suministro del agua (o en su caso, del

alcantarillado), así como a las *Asociaciones de consumidores y usuarios* constituidas en el ámbito territorial de La Rioja, cuando en anteriores proyectos de reglamento remitidos a este Consejo Consultivo, este trámite de audiencia corporativa se ha practicado con suficientes garantías y amplitud subjetiva.

No parece discutible el carácter representativo de los Municipios o, al menos de sus entes representativos. En cambio, respecto a las Asociaciones de consumidores y usuarios, al tratarse este canon -como luego se dirá- de un impuesto, no parece aplicable al caso lo dispuesto en el art. 22.2.d) de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, relativo a la preceptividad de informe de tales Asociaciones en materia de precios y tarifas de servicios, si bien, dados los amplios términos del art. 22.1 de la misma Ley (*“Las Asociaciones de consumidores y usuarios serán oídas, en consulta, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores o usuarios”*) parece prudente someter también este proyecto de Reglamento a consulta de dichas Asociaciones de ámbito riojano.

Por lo demás, tanto éste como los referidos en el Fundamento Jurídico anterior, son trámites perfectamente **subsanables** antes de la aprobación definitiva del Reglamento por el Consejo de Gobierno y que este Consejo Consultivo aconseja realizar para evitar futuras impugnaciones por razones formales, que, previsiblemente, podrían ser estimadas a la vista de la jurisprudencia antes referenciada, dado que, en el expediente, no constan, en modo alguno, las razones que pudieran justificar la exclusión del cumplimiento de los mismos.

Cuarto

La naturaleza impositiva del canon de saneamiento y

las exigencias derivadas del principio de reserva de ley.

Una primera consideración de carácter general que debemos efectuar sobre el Proyecto de Reglamento es que el mismo regula el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento (que desarrolla el Capítulo III, intitulado «*Régimen económico financiero*», de la Ley 7/1994, de 19 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas, cuyos arts. 13, 14 y 15 han sido objeto de nueva redacción por la Ley 4/1996, de 20 de diciembre).

Pero, ni la Ley, ni el Proyecto de Reglamento, definen expresamente la naturaleza de este canon. Lo califican, sin más precisiones, de «*recurso de la Hacienda*» de la Comunidad Autónoma de La Rioja (y no del *Gobierno* de la Rioja, como erróneamente dice, tanto el art. 9 de la Ley 7/1994, como ahora la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto y el art. 2 del Reglamento).

Pero, analizado su régimen jurídico, es patente que se trata de una figura impositiva en sentido estricto, es decir, de un *impuesto*, en la terminología de la Ley General Tributaria, y no de una *tasa*, como erróneamente se afirma en la página 40 del Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por más que esté afectado a los fines establecidos en el art. 1 de la Ley.

Se trata, en fin, de «*una prestación patrimonial de carácter público*», a que se refiere el art. 31.3 CE, sujeta a **reserva de ley**, en cuanto que estamos ante una «*imposición coactiva de la prestación patrimonial, o lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla*», como ha señalado la STC 185/1995, de 14 de diciembre. En esta Sentencia, F.J. 5, señala el Tribunal Constitucional que:

«La **reserva de ley** en materia tributaria exige que "la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo" debe llevarse a cabo mediante una ley (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987). También hemos advertido que se trata de una **reserva relativa** en la que, aunque los criterios o principios que han de regirla materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que "sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley" y siempre que la colaboración se produzca "en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad" (entre otras, SSTC 37/1981, 6/1983, 79/1985, 60/1986, 19/1987, 99/1987). El alcance de la colaboración estará en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas (SSTC 37/1981 y 19/1987)».

Ahí radica, precisamente, la extraordinaria dificultad de la operación de desarrollo reglamentario del canon de saneamiento, a la vista del laconismo y parquedad con la que la Ley 7/1994, regula esta figura impositiva.

Esa parquedad hace que el desarrollo reglamentario sea, en el presente caso, como advierte el Informe de la Secretaría General Técnica que obra en el expediente, absolutamente necesario e imprescindible para para perfilar en todos sus extremos su régimen jurídico y facilitar su aplicación efectiva.

Pero la escasez de regulación legal en un ámbito, como el tributario, sujeto a reserva de ley de acuerdo con el art. 31.3 CE («*con arreglo a la ley*»), siquiera sea ésta una reserva *relativa*, impone muy serias limitaciones al reglamento, en cuanto que no caben regulaciones independientes o no subordinadas a la ley .

Así lo constata, por lo demás, el dictamen emitido por el Catedrático de Derecho Financiero y Tributario sobre uno de los borradores del presente Proyecto de Reglamento cuando afirma que *«el Reglamento en cuestión se encuentra ante la dificultad de desarrollar una Ley que, a la hora de establecer el régimen jurídico del canon, lo hace con una visión restrictiva o excesivamente relativa del principio de reserva de ley, pues, si es cierto que regula los elementos esenciales del tributo, también lo es que, en muchas ocasiones, resulta tremendamente concisa, y, en otras, hay aspectos eventuales del tributo que no han sido previstos en la ley, y que, sin embargo, no pueden ser introducidos por el texto reglamentario»*.

No es de extrañar, por ello, que el referido Profesor en su dictamen advirtiera la falta de la necesaria cobertura legal de varios extremos (régimen de exenciones; la distinción cuota de servicio y de consumo; la consideración de las entidades suministradoras de agua como sujetos pasivos sustitutos; tipos de cuota, etc.).

Esas observaciones han sido determinantes - al parecer, puesto que no existe Memoria explicativa en el expediente- de la supresión de varios preceptos del primer borrador de Reglamento, pero que dejan mutilado y con graves carencias, el régimen económico financiero del canon de saneamiento que ahora se presenta a nuestra consideración.

El régimen jurídico del canon de saneamiento resultante es, pese al notable esfuerzo de depuración hecho y a la corrección técnica del texto que ha permanecido, muy difícilmente operativo. Su aplicación, en los términos en los que ha quedado, estará plagada, con toda seguridad, de problemas.

Por esta razón, el camino para alcanzar el desarrollo reglamentario completo y exhaustivo que requiere la aplicación de una figura impositiva tan compleja como el canon de saneamiento y de repercusiones económicas tan extraordinarias, debiera pasar

por la modificación del marco legal integrado por la Ley 7/1994, de 19 de julio, modificada por la Ley 4/1996, de 20 de diciembre, de manera que quedasen suficientemente perfilados en la ley los elementos esenciales del canon, así como los eventuales, pero necesarios, que no puede introducir de manera autónoma un reglamento.

Esta ocasión podría utilizarse para ajustar la normativa autonómica relacionada con el saneamiento y depuración de aguas a la normativa estatal básica (el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre -RDL-, desarrollado por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo), lo que supone una situación, por lo demás, común a la legislación aprobada por otras Comunidades Autónomas con anterioridad a la normativa básica estatal.

En efecto, tras la aprobación de dicha normativa estatal básica, las Comunidades Autónomas, en su legislación propia y en los *Planes Regionales de Saneamiento*, deben establecer, entre otros, los siguientes extremos:

- Delimitar las aglomeraciones urbanas (art. 3 RDL);
- Delimitar el ente público representativo de los municipios responsable del cumplimiento de las obligaciones relativas a la construcción de los sistemas colectores y tratamiento de aguas residuales (art. 3 RDL);
- Determinar las zonas de saneamiento mediante sistemas individuales (art. 4.2 RDL);
- Determinar la cuantía del «*equivalente-habitante*» y justificar la existencia de problemas técnicos en aglomeraciones urbanas de más de 15.000 *equivalente-habitante* para ampliar plazos de cumplimiento del tratamiento secundario (art. 5.2 RDL);
- Determinar las aglomeraciones urbanas de alta montaña y el tipo de tratamiento menos riguroso (art. 5.3 RDL);
- Determinar las características del tratamiento adecuado (aunque el art. 6 RDL no diga expresamente que ésta sea una competencia de las Comunidades Autónomas), de acuerdo con las normas de emisión y objetivos de calidad fijados en el *Plan Hidrológico de Cuenca*.

Si se analiza detenidamente el *Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, no se concretan aquellas de estas tareas que un instrumento de este tipo pudiera haber ya definido.

Ante aquellas dificultades, la ausencia en el expediente de la Memoria explicativa y del estudio económico se hace más llamativa, así como sorprenden las escasas y breves observaciones que han hecho los diferentes centros directivos consultados.

Quinto

Aspectos organizativos de la gestión del canon de saneamiento

Por lo demás, este Consejo Consultivo, pone de manifiesto, como segunda consideración de carácter general, que la aplicación del canon de saneamiento como recurso tributario afecto a la financiación de las obras e instalaciones de saneamiento y depuración de aguas residuales, así como de los gastos de explotación de los servicios, requiere crear y constituir la adecuada estructura organizativa.

Bien es verdad que el art. 2.e) de la Ley 7/1994, modificada por la 4/1996, señala que corresponde al Gobierno de La Rioja: *«La gestión del canon de saneamiento establecido en la presente ley, que comprenderá su recaudación y distribución entre las diferentes Entidades prestadoras de los servicios de tratamiento y depuración de aguas residuales, en los términos establecidos en el Capítulo III».*

No obstante, el art. 5.2 e) de la referida Ley modificada encomienda la recaudación, gestión, administración y distribución del canon y otros ingresos destinados a financiar las inversiones previstas en esta Ley a *«una Empresa o Consorcio»* (art. 5.1), organismo al que el proyecto de Reglamento se refiere como *«Ente Gestor de Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de La Rioja»* (art. 6.1, 12.1 y 2, 15, 16.1, 17 y 19), pero sin que contenga regulación sustantiva alguna que se decante por una u otra opción organizativa.

El *Plan Director de Saneamiento* (páginas 55 a 58), así como el borrador de Estatutos que se nos ha remitido complementariamente, parecen decantarse por la figura del Consorcio.

Por todo ello, la regulación de este imprescindible organismo debe ser simultánea con la relativa al régimen económico financiero del canon de saneamiento.

Sexto

La notificación de las liquidaciones.

La Disposición Transitoria Primera del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento establece que la Consejería de Hacienda y Promoción Económica del Gobierno de La Rioja *notificará* a los sujetos pasivos del canon la liquidación tributaria correspondiente al alta en el respectivo padrón de contribuyentes.

Ello conlleva la autoimposición por parte de la Administración Autónoma de una obligación de contenido muy complejo y laborioso que, sin embargo, no resulta

legalmente exigible con carácter general, por lo que luego se dirá, o no cumple con la finalidad de cubrir la exigencia legal de notificar la liquidaciones tributarias (al ser el canon un tributo que se recauda periódicamente con arreglo a bases imponibles - consumo o vertido de agua- que son variables).

Cuestión distinta es la necesidad de hacer una campaña divulgativa explicativa de su puesta en aplicación, finalidad que puede alcanzarse mediante instrumentos informales de publicidad.

En efecto, a juicio de este Consejo Consultivo, la gestión del canon de saneamiento, por la singularidad de esta figura impositiva, no requiere para su cobro, en el caso ordinario de las empresas suministradoras de agua, notificación alguna, porque tampoco existe, en puridad, «*liquidación tributaria*» que deba ser notificada.

Seguramente, el origen de esta Disposición Transitoria está en una inadecuada traslación a la gestión del canon de saneamiento de las reglas generales del procedimiento de gestión tributaria recogidos en la Ley General Tributaria, tal vez como consecuencia de una incorrecta comprensión del contenido del dictamen del Catedrático de Derecho Financiero y Tributario antes referido.

En efecto, el canon es un recurso tributario, si bien con singularidades propias. El *hecho imponible* del canon (y no su *objeto*, como dice el art. 10 de la Ley) son los vertidos de aguas residuales al medio ambiente; son *sujetos pasivos* quienes realicen los vertidos de aguas residuales (art. 11); la *base imponible* es el volumen de agua consumida por los usuarios y, además, para los usuarios no domésticos, la carga contaminante (art. 12).

Pero, en lo que ahora nos interesa, el canon «*se devengará en el momento de realizar el vertido de aguas residuales, se calculará en función del suministro y será exigible al mismo tiempo que las cuotas correspondientes al suministro de agua*» (art. 13, *in fine* de la Ley modificada) y añade el art. 15 de la Ley modificada que «*el cobro del canon se efectuará por aquellos que suministren el agua a domicilio, empresas y particulares, quienes lo ingresarán en el plazo de treinta días naturales, contados desde el momento del cobro, en favor de la Empresa o Consorcio que se constituya*».

Esto es, la posición jurídica de las personas o entidades suministradoras no es la de *sustituto* del sujeto pasivo (extremo que podría haber sido determinado por la Ley, como han hecho las Comunidades Autónomas de Baleares, Galicia o Asturias) ni de *contribuyente con derecho a repercusión*, sino la de un *colaborador ex lege* de la Hacienda autonómica que realiza tareas de recaudación, es decir, una extensión del sujeto activo del tributo- no del sujeto pasivo-, al que la Ley le impone la obligación de recaudar las cuotas del impuesto al tiempo de cobrar sus créditos por suministro mediante factura.

Constituye ésta una forma de colaboración ya conocida en nuestro Derecho

(impuestos sobre el alumbrado, impuesto de transportes, impuesto sobre el lujo) inserta en una relación jurídico privada (la relación entre el suministrador de agua y el sujeto pasivo del canon) en la que, por ello, no tiene encaje, o es innecesaria, la instrumentación formal tradicional del actuar administrativo materializado en la «liquidación tributaria» y la consiguiente «**notificación**».

Así lo señala el dictamen del Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, cuando afirma que «*los suministradores, en el cumplimiento del deber que les incumbe de exigir el pago del canon a los contribuyentes, desarrollan una actuación de relevancia tributaria, pero no una actividad tributaria de carácter público o administrativo, sino de carácter privado, semejante, aunque de contenido distinto, a la que encontramos en los actos de retención por el pagador de rentas sujetas a IRPF, o entre el sujeto pasivo contribuyente y el repercutido en el IVA*» (página 16).

La liquidación tributaria y consiguiente notificación a cargo del Ente Gestor o de los órganos recaudadores competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma, como requisito ineludible para poder utilizar en su caso la vía de apremio, sólo será necesaria en los casos de impago de la cuota del canon de saneamiento o en los abastecimientos de agua propios (así se afirma en la página 26 del referido dictamen).

En los casos de impago de la cuota del canon, el suministrador lo comunicará al Ente Gestor y éste liquidará y notificará en forma para que se proceda al pago voluntario de la deuda, acudiendo en caso contrario a la recaudación con apremio.

Cuestión distinta y al margen de estos supuestos en los que la liquidación y notificación sea necesaria, es que, al tratarse de un recurso tributario de la Hacienda de la Comunidad Autónoma que deben cobrar fundamentalmente los municipios, pueda considerarse oportuno, cuando llegue el momento de aplicación inicial del canon de saneamiento, efectuar una campaña institucional de sensibilización de la opinión pública advirtiendo de su próxima exigencia en los recibos correspondientes del suministro de agua facturados por los respectivos Ayuntamientos.

Por lo demás, si la Ley hubiese considerado a las empresas suministradoras sujetos pasivos sustitutos, como han hecho otras Comunidades Autónomas, no sería necesaria liquidación ni notificación alguna, al tratarse de mera repercusión de un tributo en la factura del agua.

Séptimo

Observaciones concretas al texto del proyecto de Reglamento

Como observaciones concretas al texto del proyecto de Reglamento de régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento, señalamos las siguientes:

1ª.- En el art. 1, la mención de la Ley 7/1994 debe acompañarse de la referencia a su modificación por la Ley 4/1996, de 20 de diciembre.

Así consta expresamente en la Exposición de Motivos de la propuesta de Decreto por el que se aprueba el referido Reglamento y en el art. 1 de éste. En efecto, la modificación operada por la Ley 4/1996 dió nueva redacción a algunos preceptos de la Ley 7/1994, y, para mayor seguridad jurídica, como quiera que la Ley 4/1996, además, contiene una Disposición derogatoria con contenido sustantivo, debe precisarse que, efectivamente, se trata de desarrollar la Ley 7/1994, de 19 de julio, pero modificada por la Ley 4/1996, de 20 de diciembre, añadiéndose esta referencia a lo señalado en la Exposición de Motivos, en el artículo único de la Propuesta de Decreto, y en el art. 1 del Reglamento, puesto que en su articulado hay remisiones a preceptos de la Ley 7/1994, que, obviamente, debe entenderse en la redacción dada por la Ley 4/1996.

2ª.- En el art. 2, el canon de saneamiento es un recurso tributario de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja y no *del Gobierno*, expresión ésta que reitera el error en el que incurre el art. 9 de la Ley 7/1994, error que no debe reproducirse.

3ª.- En el art. 3, referido al hecho imponible del canon de saneamiento, se ha añadido una frase final («...*manifestada a través del consumo medido o estimado de aguas de cualquier procedencia*») que no está previsto en el art. 10 de la Ley (que se refiere con absoluta impropiedad al *objeto* del canon).

Este añadido puede resultar contradictorio con los sistemas de determinación de la base imponible regulados en el art. 6 del Reglamento. En efecto, junto al volumen de *agua consumida* puede optarse, de oficio o a petición del sujeto pasivo, por la *medición del vertido realmente producido* (art. 6 Reglamento), posibilidad que puede significar un ahorro extraordinario en el sector agroalimentario (industrias conserveras, industrias de refrescos), como, por lo demás, destaca el dictamen del Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.

Por ello, estimamos aconsejable la supresión de la referida última frase, supresión que no es contradictoria con la referencia al suministro contenida en el art. 13. *in fine* de la Ley, al regular el devengo («*el canon de saneamiento se devengará en el momento de realizar el vertido de aguas residuales, se calculará en función del suministro...*»).

En efecto, el hecho imponible es el vertido de aguas residuales, pero la base imponible puede ser determinada por el volumen consumido de agua o por medición del vertido y la carga contaminante (art. 6 del Reglamento).

4ª.- En el art. 4, la regulación reglamentaria del devengo, correcta legalmente, debe completarse con el contenido de la regulación legal, más amplia, recogida ahora en el art. 13, *in fine* de la Ley. En efecto, una cosa es el devengo y otra cuándo será exigible el impuesto devengado. De acuerdo con aquél precepto legal, «*será exigible al mismo tiempo que las cuotas correspondientes al suministro de agua*».

5ª.- En el art. 5, respecto a los sujetos pasivos «*que realicen vertidos de aguas residuales susceptibles de ser incluidos en el hecho imponible*», debiera concretarse si con ello se admite, como se discute en la doctrina, que pueden realizarse vertidos de aguas residuales de carga contaminante «*cero*» (no sujetos al canon) o si todo vertido, por el hecho de serlo está gravado por el tributo (sujetos al canon).

Según el concepto que se sostenga sólo los vertidos *contaminantes* estarían sujetos al canon, y serían susceptibles de ser incluidos en el hecho imponible. En otro caso, todos los vertidos, sea cual sea su composición, estarían sujetos al canon.

6ª.- En el art. 6, referido a la base imponible, debiera establecerse una adecuada numeración de los párrafos que permitiera una mejor sistematización de los sistemas de determinación de la base imponible, distinguiendo, por un lado, el *sistema general u ordinario* (en función del *volumen de agua consumida* en metros cúbicos); y, por otro, el sistema para los *usos no domésticos* (que, además del volumen de agua consumida, debe tener en cuenta la carga contaminante).

A su vez, el sistema general u ordinario a partir del volumen de agua consumida admite una alternativa: la consideración del *volumen del vertido* realmente efectuado.

Tal vez, por ello, los párrafos 3 y 4 del apartado 1 del art. 6 debieran agruparse en un nuevo apartado, que sería el 2, aunque la aplicación general de este sistema de determinación a los usos domésticos plantea dificultades de orden técnico y práctico.

De otra parte, en caso de que, de oficio o a petición del sujeto pasivo, se opte por el sistema de medición directa del vertido, no existe ninguna previsión en la Ley, de quién debe efectuar las lecturas periódicas de los vertidos, si la entidad suministradora, el Ente Gestor de Aguas residuales o el sujeto pasivo, y cómo se procede a facturar en

este supuesto el canon de saneamiento. Esta es una laguna que debe regularse adecuadamente.

Por lo demás, la remisión que, para la determinación de la carga contaminante de los usos no domésticos, se hace al art. 14 de la Ley modificada, requiere el necesario desarrollo reglamentario y la determinación cuantitativa de las variables utilizadas en dicho precepto legal, así como de los tres coeficientes (K1, K2 y K3), como pone de manifiesto el art. 44.bis de la Ley 3/1996, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja para 1997, en cuanto que fija el valor de P3 en 35 pesetas/m³. *“en tanto en cuanto no se definan los coeficientes K1, K2 y K3”*.

7ª.- En el art. 7, referido a otros supuestos de estimación de la base imponible, el precepto se limita a desarrollar una, más que discutible, remisión en blanco hecha por el art. 12 *in fine* de la Ley, para determinar *«la fórmula o fórmulas que a tal objeto se aprueben»*.

Su regulación, no obstante, no debe ser obstáculo para que el sujeto pasivo pueda acogerse a la determinación de la base imponible mediante medición del vertido, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6, aunque, conforme con lo allí señalado, es aconsejable limitar esta posibilidad a los usos no domésticos.

8ª.- En el art. 8, referido a la cuota del canon, es necesario que la referencia al art. 14 de la Ley (se entiende que en su redacción modificada) se reprodujera de manera ordenada en este precepto reglamentario, puesto que la extensión y amalgama de aquel precepto legal aconseja sistematizar su contenido, al tiempo que se aprovecha para complementar o desarrollar algunos conceptos meramente enunciados.

Así, en relación con aquellos municipios que no depuran sus aguas residuales, pero están conectados a redes municipales de alcantarillado, debe concretarse si el valor de V (volumen vertido) se refiere, como literalmente se deduce, a vertido realmente efectuado, distinto del consumo de agua suministrada, pues, si se entendiera literalmente, significaría que habrían de instalarse de manera generalizada sistemas de medición directa de los vertidos.

Por cierto, en el art. 14 de la Ley no se determina el régimen de los vertidos en municipios que no depuran, si se hace directamente a cauces públicos y no a la red de alcantarillado.

9ª .- En el art. 13, sobre la indemnización compensatoria de la gestión recaudatoria, sin que este Consejo Consultivo ignore las salvedades hechas sobre esta cuestión en el Dictamen emitido por el Catedrático de Derecho Financiero y Tributario y la observación formulada por la Intervención General de la Comunidad Autónoma en cuanto a la instrumentación presupuestaria de esta indemnización, debiera darse una redacción más clara al párrafo 2.

10ª .- En el art. 15, referido a la recaudación ejecutiva, el precepto parece presumir una sólo hipótesis: que la falta de pago corresponda al sujeto pasivo. Si tal fuera la realidad, la regulación es totalmente correcta, sin olvidar que, al ser las empresas suministradoras simples colaboradoras, *«la falta de pago en período voluntario»* se produce, no por dejar de pagar la factura del agua presentada al cobro, sino una vez que se ha liquidado y notificado formalmente la deuda tributaria.

Pero el proyecto de reglamento debiera plantearse otras hipótesis, si bien el lugar adecuado para su regulación sería en el de las infracciones administrativas.

En efecto, como se advierte en el dictamen antes referido, puede darse el caso de que la entidad suministradora de agua no aplique debidamente (no presente al cobro el canon de saneamiento) o que cobrado, no ingrese en los plazos establecidos las cuotas recaudadas. Estas conductas deben constituir una infracción administrativa sancionable adecuadamente.

A estos efectos, deben tenerse en cuenta los problemas de falta de cobertura expresa en la Ley 7/1994, si bien podría buscarse apoyo indirecto en la Ley General Tributaria, en los términos que se indica en el dictamen referido.

11ª.- En el art. 18, referido a infracciones y sanciones, debe tenerse en cuenta lo indicado en la observación anterior.

12ª.- En el art. 19, referido a los recursos, teniendo en cuenta que actos administrativos en materia de gestión del canon sólo puede dictarlos el llamado Ente Gestor, debiera aclararse la mención que se hace al *«recurso de reposición»*.

Parece que se refiere al régimen general aplicable a las reclamaciones económico administrativas, en los que existe, con carácter potestativo, un recurso de reposición previo a la reclamación económico administrativa que no puede simultanearse con ésta.

Si ello fuera así, bastaría remitirse al régimen jurídico de estas reclamaciones, con la salvedad de que el recurso de reposición previo de carácter potestativo podría

presentarse ante el Ente Gestor y que la reclamación económico administrativa habría de serlo ante el Tribunal Económico Administrativo de La Rioja, creado por la Ley 3/95 y aun no constituido, tal y como advierte el informe de la Dirección General de Tributos.

Octavo

Dificultad de la labor reglamentaria en este caso

Señalado todo lo anterior, este Consejo, insistiendo en la dificultad que comporta este reglamento -adelantada en el Fundamento Jurídico Cuarto de este mismo dictamen- advierte que el Proyecto de Reglamento desarrolla la Ley 7/1994, de 19 de julio, reguladora del canon de saneamiento, modificada por la Ley 4/1996, de 20 de diciembre, y estas Leyes regulan de modo insuficiente algunos de los elementos esenciales de este recurso tributario de la Hacienda de la Comunidad Autónoma o no regulan algunos de los elementos eventuales, pero necesarios, de este tributo (supuestos de no sujeción, exenciones, bonificaciones, autoliquidaciones, infracciones por falta de ingreso o de cobro de las entidades suministradoras, etc.), de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la reserva de ley en materia tributaria, lo que constituye un grave inconveniente para la adecuada aplicación de una figura tributaria de la trascendencia que tiene el canon de saneamiento.

Por ello, es de tal dificultad el reto que tiene ante si el proyecto de Reglamento, que quizá lo más conveniente y oportuno sería proceder a una reforma con garantías técnicas suficientes del referido marco legal, hoy absolutamente insuficiente, por lo que este Consejo Consultivo desaconseja aprobar el Reglamento con el actual contenido.

El tiempo que podría ganarse aprobando el Reglamento sin esta reforma legal previa, quedaría absolutamente perdido por las dificultades ingentes de gestión y los previsibles recursos presentados por los interesados, como demuestra, por lo demás, la experiencia de otras Comunidades Autónomas.

En tal caso, la reelaboración del texto definitivo del proyecto de Reglamento debería tener en cuenta las observaciones hechas en el Fundamento Jurídico anterior, sin olvidar que un marco legal más detallado permitiría un desarrollo reglamentario más acabado y perfecto técnicamente.

CONCLUSIONES

Primera

En el expediente instruído para la elaboración del proyecto de Reglamento sobre el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento no se han incluido la memoria explicativa ni el estudio económico que deben acompañar a todos los proyectos de reglamento, de acuerdo con lo establecido en el art. 67 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Se trata de la omisión de unos trámites que son subsanables, siempre que se haga antes de la aprobación definitiva del proyecto de Reglamento.

Segunda

Tampoco se ha cumplido con el trámite de audiencia a los Municipios riojanos o, en su caso, a la Federación Riojana de Municipios, trámite éste que se considera preceptivo, de conformidad con lo que hemos razonado en el Fundamento Jurídico 3º de este dictamen.

Por lo allí mismo expuesto, resulta sumamente aconsejable ofrecer dicha audiencia también a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios de ámbito riojano.

La omisión de estos tramites es subsanable, en los términos que hemos señalado en la conclusión anterior.

Tercera

Tal y como hemos expuesto en el Fundamento Jurídico Sexto de este dictamen, el cobro por las empresas suministradoras de agua del canon de saneamiento no requiere liquidación tributaria alguna ni, por tanto, notificación individualizada.

La liquidación y la notificación es sólo necesaria en los casos de incumplimiento de pago del sujeto pasivo y en los abastecimientos de agua propios, sin ovidar en estos casos la posible aplicación de la técnica de las declaraciones-autoliquidaciones de los sujetos pasivos.

Cuarta

En cuanto al contenido del Proyecto de Reglamento sometido a nuestra consideración, hechas las salvedades precedentes, se estima ajustado a Derecho, si bien deben tenerse en cuenta las observaciones concretas a su texto efectuadas en el Fundamento Jurídico Séptimo de este dictamen.

Quinta

No obstante lo señalado en la conclusión anterior, este Consejo Consultivo desaconseja la aprobación del Reglamento habida cuenta las dificultades que entraña en el presente caso el desarrollo reglamentario de la Ley 7/94, modificada por la Ley 4/96, tal y como hemos señalado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Octavo de este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 45.1. de su Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Ignacio Granado Hijelmo